

University of Groningen

Modernisering van het omgevingsrecht

Graaf, K.J. de

Published in:
Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Graaf, K. J. D. (2011). Modernisering van het omgevingsrecht: de omgevingsvergunning. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 142(6869), 12-19.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Modernisering van het omgevingsrecht: de omgevingsvergunning



Mr. K.J. de Graaf*

1. Inleiding

Na een lange parlementaire behandeling is op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden.¹ Deze wet creëert voor burgers de verplichting te beschikken over een zogenaamde *omgevingsvergunning* voor projecten die bestaan uit *plaatsgebonden*, specifiek aangewezen *activiteiten* die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Daarnaast kent de wet, minstens even belangrijk, een brede regeling voor toezicht en handhaving. De nieuwe vergunning voegt circa 25 bestaande toestemmingsstelsels samen op het terrein van bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu, waaronder niet alleen stelsels uit de Woningwet (bouwvergunning), de Wet ruimtelijke ordening (aanleg- en sloopvergunning, projectbesluit en ontheffingen van het bestemmingsplan),² de Wet milieubeheer (milieuvergunning en zogenaamde 8.19 Wm-melding) en de Monumentenwet 1988 (Rijksmonumentenvergunning), maar ook stelsels uit gemeentelijke (sloop-, alarm-, kap- en reclamevergunning) en provinciale (uitwegvergunning) verordeningen. Daarnaast is in voorkomend geval een constructie bedacht om ook de vergunning respectievelijk de ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet te integreren in de nieuwe omgevingsvergunning. Met de komst van de Wabo, het daarop gebaseerde Besluit Omgevingsrecht (Bor), de ministeriële Regeling Omgevingsrecht (Mor)³ en de Invoeringswet Wabo, gaat een groot deel van het palet aan in het omgevingsrecht geregelde toestemmingen derhalve op de schop. Ondanks dat verschillende publiekrechtelijke toestemmingen worden samengevoegd tot één vergunning met één set van op elkaar afgestemde voorschriften, is de insteek van de wetgever om de geldende toetsingskaders, die worden gebruikt om te bepalen of een publiekrechtelijke toestemming al dan niet moet worden verleend, inhoudelijk niet te wijzigen.⁴ Uitgangspunt is daarom dat het toetsingskader voor de omgevingsvergunning niets meer is dan een samenstelling van de huidige toetsingskaders, zonder dat deze geïntegreerd worden. De omgevingsvergunning wordt daarom ook wel aangeduid als 'een integrale vergunning met schotten'.⁵

Deze bijdrage tracht inzicht te verschaffen in de reden voor en de context van de gigantische wetgevingsoperatie die heeft geleid tot de Wabo (par. 2) en zal tevens de belangrijkste aspecten beschrijven aan

de hand van de doelstelling van de Wabo. Die luidt: het creëren van de mogelijkheid om één vergunning (par. 3) aan te vragen voor activiteiten van een burger met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Die ene vergunning moet naar aanleiding van één aanvraag door één bevoegd gezag (par. 4) worden verleend, terwijl sprake is van één voorbereidings- en één rechtsbeschermingsprocedure (par. 5) en de houder van de vergunning slechts wordt geconfronteerd met één verantwoordelijke instantie voor toezicht en handhaving (par. 6). Ik rond af met het benoemen van enkele punten van kritiek op de Wabo (par. 7).

2. De Wabo als onderdeel van een moderniseringsoperatie

Het kabinet Balkenende I ('Meedoen, meer werk, minder regels') streefde volgens het Hoofdlijnenakkoord naar het verminderen van regelzucht en bureaucratie en naar het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers. Het wetgevingsproject Wabo is een uitwerking van onder meer dit streven. De memorie van toelichting vangt aan met de gedachte dat de burger centraal moet staan en de overheid zich dienstverlenend moet opstellen. Als beginpunt voor het denken over een

* Verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. (K.J.de.Graaf@rug.nl) Hij dankt mr. dr. A.T. Marseille en mr. H.D. Tolsma voor het commentaar op een eerdere versie.

1. In eerste instantie was 1 januari 2007 de streefdatum voor inwerkingtreding, maar het wetsvoorstel Wabo werd pas op 18 oktober 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie voor de Wabo (*Kamerstukken* 30 844) *Stb.* 2008, 496 en voor de Invoeringswet Wabo (*Kamerstukken* 31 953) *Stb.* 2010, 142 en voor de inwerkingtreding *Stb.* 2010, 231. Zie voor meer informatie: <http://www.infomil.nl/omgevingsvergunning>.
2. H. Ploeger bespreekt in deze aflevering van dit tijdschrift de per 1 juli 2008 ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), welke door de invoering van de Wabo gewijzigd zal worden. Zie daarover ook *Stb.* 2010, 187.
3. Zie voor het Bor *Stb.* 2010, 143 en voor de Mor *Stcrt.* 2010, 5162.
4. De toetsingskaders zijn terug te vinden in de art. 2.10 t/m 2.20 Wabo.
5. De omschrijving komt uit een brief van de Minister van VROM van 23 september 2004 (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 18) waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vier modellen voor de invoering van de één-loket-gedachte: model 1) de paperclipvergunning, model 2) de samenvoegvergunning, model 3) de integrale vergunning met schotten en model 4) de volledig integrale vergunning. De Wabo is dus (voorlopig) te zien als een Model 3.

soort Wabo geldt de zogenaamde Herijkingsbrief van 17 oktober 2003, waarin de bewindslieden van VROM het genoemde Hoofdlijnenakkoord nader hebben geconcretiseerd.⁶ In die brief staat niet alleen dat de vergunningplicht voor veel activiteiten zou kunnen worden afgeschaft door algemene regels te stellen, maar is ook voor het eerst geopperd om één vergunning op het terrein van het omgevingsrecht in te voeren. Een derde punt dat van groot belang werd geacht, is de noodzaak om tot verbetering van de handhaving van de gestelde regels te komen. Het zijn onder meer deze drie ideeën die zouden moeten leiden tot modernisering van het omgevingsrecht.

Modernisering van het omgevingsrecht wordt aldus ten eerste gekenmerkt door het (vaker) stellen van algemene regels voor het verrichten van bepaalde activiteiten (bouwen of het oprichten van een inrichting) in plaats van het eisen van een vergunning. Het meest ingrijpende voorbeeld van dat soort modernisering is te vinden in het milieurecht. Per 1 januari 2008 werd het zogenaamde Activiteitenbesluit ingevoerd, waardoor voor vele inrichtingen waarvoor op grond van de Wet milieubeheer tot dat moment een vergunningplicht gold, niet langer een vergunning vereist is. Voor die inrichtingen zijn algemene regels gesteld. Met de invoering van de Wabo zal ook in het publiekrechtelijke bouwrecht een verruiming worden bewerkstelligd van de mogelijkheden om zonder een bouwvergunning te (mogen) bouwen.⁷

Ten tweede wordt de modernisering van het omgevingsrecht gekenmerkt door het samenvoegen van vergunningstelsels. De Wabo is daarvan weliswaar het beste voorbeeld, maar ook kan worden gewezen op recente Waterwet, waarin zes vergunningstelsels die zagen op het waterbeheer zijn geïntegreerd.⁸ Dergelijke integratie van vergunningen wordt gezien als *modernisering* omdat het zorgt voor één (dienstbaar) aanspreekpunt/loket voor de burger⁹ en het bovendien de burger en het project dat hij wenst te realiseren, centraal stelt. Het 'oude' omgevingsrecht kenmerkt zich door het centraal stellen van de te beschermen sectorale algemene belangen; sectorale wetten op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijk ordening, water en natuur kennen elk hun eigen vergunning, bevoegde gezag, toetsingskader, procedure en handhabingsbepalingen. De simpele vraag van een burger of een bepaald project doorgang mag vinden ('Mag dat?'), wordt in dat sectorale systeem opgesplitst in vele verschillende vragen die moeten worden gericht aan verschillende overheidsinstanties. De Wabo moet daar verandering in brengen.

De Wabo beoogt daarnaast een kwaliteitsimpuls te geven aan de handhaving van het omgevingsrecht. Omdat is gebleken dat de bestuursrechtelijke handhaving op vele punten te wensen overlaat, waarover in paragraaf 6 meer, biedt de Wabo een integrale regeling waarin in beginsel sprake is van één bevoegd gezag. Daarmee wordt tegemoet gekomen

aan de wens van de burger om niet geconfronteerd te worden met tegenstrijdige opdrachten van handhavende overheidsinstanties.

3. Eén vergunning

De Wabo integreert diverse bestaande toestemmingsstelsels tot één omgevingsvergunning. Wetgevingstechnisch betekent dit dat de wettelijke bepalingen aangaande de bestaande stelsels, die op dit moment nog zijn neergelegd in de diverse sectorale wetten,¹⁰ worden overgeplaatst naar de Wabo. De toestemmingsstelsels voor de verschillende activiteiten zijn op diverse manieren geïntegreerd om tot één vergunningstelsel te komen (par. 3.1). De Wabo biedt de aanvrager echter de mogelijkheid om de vergunning in delen of fasen aan te vragen (par. 3.2).

3.1. Vormen van integratie

De Wabo integreert de bestaande toestemmingsstelsels in de art. 2.1 en 2.2. Art. 2.1, eerste lid, Wabo bepaalt dat het verboden is om zonder een omgevingsvergunning een *project* uit te voeren voor zover dat bestaat uit de onder a t/m i aangewezen *activiteiten*.¹¹ In de daar opgesomde activiteiten zijn alle toestemmingsstelsels die in formele wetten zijn opgenomen en met de invoering van de Wabo zijn vervallen, te herkennen. Daaronder bevinden zich activiteiten als het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan, het oprichten van een inrichting en het slopen van een bouwwerk. Art. 2.1, eerste lid, Wabo regelt aldus de *volledige integratie* van deze stelsels in de omgevingsvergunning. Diezelfde volledige integratie geldt op grond van art. 2.2, eerste lid, Wabo

6. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 12-15. Zie daarover J.H.G. van den Broek, 'De Kroonjuwelen van VROM', *NJB* 2005/11, p. 578-584. De Wabo past ook binnen het project 'Vereenvoudiging vergunningen' (waarover *Kamerstukken II* 2004/05, 29 515, nr. 93) en de doelstelling om de administratieve lasten voor ondernemingen te verlagen.

Uiteindelijk is de reikwijdte van de Wabo overigens breder geworden dan vergunningstelsels op het terrein van VROM alleen.

7. Zie art. 2.1, derde lid, van de Wabo en art. 2.3 en bijlage II van het Bor.

8. Anders dan voor de omgevingsvergunning van de Wabo is in de watervergunning van de Waterwet gekozen voor één integraal toetsingskader ter beoordeling van het al dan niet verlenen van die vergunning. De Waterwet is daarom een voorbeeld van integratie volgens Model 4 (zie noot 5). Zie over de Waterwet H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010. Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Wabo en Waterwet: vergelijkbaar eenheidsstreven, onvergelijkbare wetgeving', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In eenheid*, Den Haag: Sdu 2007, p. 207-222.

9. Die één-loketgedachte sluit eveneens aan bij de insteek van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die per 28 december 2009 is geïmplementeerd door invoering van de Dienstenwet en wijziging van diverse andere wetten, waaronder de Algemene wet bestuursrecht.

10. De Wabo wordt aan de regelgeving toegevoegd; geen van de sectorale wetten vervalt geheel.

11. De term project wordt gedefinieerd als 'project als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, of 2.2' en de term activiteit als 'activiteit als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, of 2.2'.

voor de daar onder a t/m k opgesomde activiteiten waarvoor op grond van provinciale en/of gemeentelijke verordeningen toestemming van het bestuur vereist is. Dat betekent dat de vergunningstelsels die de lagere (bestuurs) wetgever heeft gecreëerd, door invoering van de Wabo verplicht en van rechtswege opgaan in de omgevingsvergunning. Men spreekt hier van *verplichte integratie*.¹² Naast de verplichte integratie, staat de *facultatieve integratie* van toestemmingsstelsels uit provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordeningen op grond van art. 2.2, tweede lid, Wabo. De lagere wetgever kan op grond van die bepaling nog andere toestemmingsstelsels voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, laten integreren in de omgevingsvergunning. Tot slot moet nog worden gewezen op de verplichte, niet in de Wabo geregelde, *incidentele integratie*. Die manier van integreren betreft toestemmingsstelsels die zowel zien op plaatsgebonden als op niet-plaatsgebonden activiteiten. Deze kunnen niet volledig integreren in de Wabo omdat de omgevingsvergunning alleen ziet op plaatsgebonden activiteiten. Een dergelijke toestemming wordt enkel geïntegreerd in de omgevingsvergunning wanneer het project betrekking heeft op (een) plaatsgebonden activiteit(en). Men spreekt dan wel van ‘aanhaken’. Het aanhaken wordt geregeld in de wet waarin het betreffende toestemmingsstelsel is opgenomen, zoals de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet.¹³

Hoewel men dat na bovenstaande uiteenzetting niet zou vermoeden, blijven ook na invoering van de Wabo nog vele andere toestemmingsstelsels bestaan voor activiteiten die invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving.

3.2. *Vormen van opsplitsen*

De burger staat centraal. Dat credo leidt niet alleen tot die ene omgevingsvergunning, maar is ook de reden dat de burger de mogelijkheid heeft gekregen om zijn aanvraag voor die vergunning – onder meer vanwege de daaraan verbonden kosten – op te splitsen. Een simpel voorbeeld kan dat verduidelijken. Stel, een ondernemende burger wenst conform de mogelijkheden van een bestemmingsplan een grote varkensstal te bouwen op een plek waar eerst nog een boom moet worden gekapt. Toestemming voor dit project kan onder de Wabo worden verleend met één omgevingsvergunning. Het project bestaat echter uit drie activiteiten, te weten het vellen van een houtopstand, het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting. Kan de burger nu voor de drie activiteiten afzonderlijke omgevingsvergunningen aanvragen?

Allereerst is het mogelijk om een omgevingsvergunning op aanvraag te splitsen in deelvergunningen. De wet staat toe dat een project dat bestaat uit vele activiteiten wordt opgeknipt en dat de aanvrager door verlening van een deelvergunning wordt toege-

staan een deel van de activiteiten te verrichten. Aan het opdelen van projecten op een dergelijke wijze wordt één grens gesteld. Art. 2.7 Wabo bepaalt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de art. 2.1 en 2.2 Wabo, er zorg voor draagt dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten. De bedoeling is om te regelen dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is. Het bovenstaande voorbeeld kan de bedoeling van dat artikel enigszins verhelderen. Het kappen van de boom en het bouwen van de varkensstal zijn fysiek te scheiden activiteiten, waardoor het mogelijk is om op aanvraag deelvergunningen te verlenen voor enerzijds het kappen en anderzijds het bouwen. Wordt de varkensstal gebouwd, dan is die handeling te zien als het bouwen van een bouwwerk én als het oprichten van de inrichting. Deze activiteiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deelvergunningen voor die activiteiten zijn niet mogelijk.

Ten tweede biedt de Wabo de mogelijkheid om op aanvraag een omgevingsvergunning in maximaal twee fasen te verlenen. Dat is geregeld in art. 2.5 Wabo.¹⁴ De eerste fase heeft betrekking op door de aanvrager te bepalen activiteiten, de tweede fase op de overige activiteiten van het aangevraagde (deel) project. De in art. 2.7 Wabo neergelegde grens van ‘onlosmakelijkheid’ geldt in dat geval niet. Dat is ook niet nodig, omdat slechts na inwerkingtreding van de beide fasebeschikkingen een omgevingsvergunning bestaat op grond waarvan de burger de activiteiten mag verrichten. Toegepast op het voorbeeld betekent dit dat – na verlening van de deelvergunning voor het kappen van een boom – een tweede (deel) vergunning kan worden verleend door fasebeschikkingen aan te vragen voor enerzijds het oprichten van een inrichting en anderzijds het bouwen van een bouwwerk.

De Wabo biedt aanvragers op deze manier veel vrijheid om hun aanvraag om een omgevingsvergunning op te splitsen zoals zij dat willen. Die door vele aan-

12. Op dit punt is de vraag gesteld of er strijd is met de in de Grondwet verankerde autonomie van de lagere overheden, zie J.M.H.F. Teunissen, ‘De Wabo en de Grondwet’, *NJB* 2007, p. 1059-1060. Het ontkennende antwoord van de regering op die ook in de Eerste Kamer opgeworpen vraag is verwoord in *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, D en G.

13. De toestemmingen zijn neergelegd in de art. 16 en 19d Nbw 1998 en 75, derde lid, Ffw, het aanhaken is geregeld in hoofdstuk IX Nbw 1998 en afdeling 2A Flora- en faunawet. Voor de volledigheid: ook de ontheffing van de Provinciale Milieuvordering als bedoeld in art. 1.3 Wm haakt aan.

14. Naar aanleiding van kritiek op het voorontwerp van deze regeling is deze gewijzigd. Zie A.G.A. Nijmeijer, ‘De gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning in het voorontwerp Wabo: een gebrekkige regeling’, *StAB* 2006/3, p. 9 e.v.

vragers gewaardeerde keuzevrijheid kan echter afbreuk doen aan het ideaalbeeld van het verlenen van telkens één omgevingsvergunning.

4. Eén aanvraag en één bevoegd gezag

De Wabo regelt dat de burger voor het uitvoeren van zijn project terecht kan bij het voor zijn project bevoegde gezag en kan volstaan met één standaard aanvraagformulier. Wetgevingstechnisch lijkt dat wellicht eenvoudig te organiseren, maar politiek ligt de bevoegdheidsverdeling over de lagere overheden gevoelig en het organiseren van één loket voor het (digitaal) indienen van de aanvraag blijkt evenmin een sinecure. Op welke wijze is geregeld dat sprake is van één bevoegd gezag (par. 4.2) en één aanvraag (par. 4.1)?

4.1. Eén aanvraag

Het is niet verwonderlijk dat als voor een project toestemming kan worden gegeven door middel van het verlenen van één vergunning, er ook sprake zal moeten zijn van één aanvraag. Het is vooral deze aanvraag die relatief veel aandacht krijgt bij de invoering van de Wabo.

Daarbij is ten eerste aandacht voor het realiseren van de één-loket-gedachte. Aan die gedachte wordt onder meer invulling gegeven in art. 3.1 Wabo, waarin is neergelegd dat de aanvraag steeds wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) van de gemeente waar het aangevraagde project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd. Die hoofdregel laat overigens onverlet dat de aanvrager zijn aanvraag ook bij het bevoegd gezag, als dat een ander orgaan is dan dat college, kan indienen. Een bij een onbevoegd bestuursorgaan ingediende aanvraag dient vrijwel altijd op grond van art. 2:3 Awb te worden doorgestuurd naar het bevoegde gezag. De reden dat de aanvraag veel aandacht krijgt in het proces van invoering, moet echter niet worden gevonden in deze wettelijke bepalingen. De bedoeling is dat er één formulier is voor het aanvragen van een omgevingsvergunning, dat ook steeds digitaal kan worden ingediend.¹⁵ Maar daar blijft het niet bij. Het idee is dat een digitaal omgevingsloket de burger behulpzaam is bij vrijwel alle communicatie met de overheid over het omgevingsrecht. Niet alleen kan de omgevingsvergunning op grond van de Wabo daar aangevraagd worden, maar ook de watervergunning op grond van de Waterwet en in de toekomst tevens de op grond van het Activiteitenbesluit verplichte melding. De beschikbaarheid en het functioneren van de noodzakelijke ICT is derhalve van groot belang voor het welslagen van het wetgevingsproject Wabo.¹⁶

Ten tweede is van groot belang om duidelijk te krijgen welke gegevens in een concreet geval noodzakelijk zijn om een aanvraag te kunnen beoordelen. Daartoe zijn aan het doen van een aanvraag indieningsvereisten gesteld, die op grond van art. 2.8

Wabo in het Bor en in provinciale en gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. In de Mor zijn deze uitgewerkt, waardoor een landelijke uniformering van benodigde gegevens en bescheiden wordt gerealiseerd. Er wordt gesteld dat door het vaststellen van één formulier voor het aanvragen van een omgevingsvergunning, ongeveer 1600 formulieren zijn vervangen. Dat geldt overigens niet voor de op grond van art. 2.2, tweede lid, Wabo facultatief in de omgevingsvergunning geïntegreerde toestemmingsstelsels, waarvoor het voor die toestemmingen bevoegde gezag de indieningsvereisten dient vast te stellen. Mocht de aanvrager bepaalde gegevens ten onrechte niet hebben verstrekt bij zijn aanvraag, dan is het bevoegd gezag vanzelfsprekend op grond van art. 4:5 Awb verplicht de aanvrager in de gelegenheid te stellen om deze aan te vullen. Zinvol, maar ook complicerend voor het proces van besluitvorming is dat, wanneer een verklaring van geen bedenkingen vereist is,¹⁷ ook het tot het afgeven van die verklaring bevoegde bestuursorgaan een verzoek tot aanvulling via het bevoegd gezag aan de aanvrager kan doen (art. 3.11 lid 2 Wabo). Het indienen van een volledige aanvraag is de start van de voorbereidingsprocedure die voor de omgevingsvergunning geldt en die in paragraaf 5.1 aan de orde zal komen.

4.2. Eén bevoegd gezag, advies en de verklaring van geen bedenkingen

Uitgangspunt is dat de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning in beginsel ligt bij het college van B&W van de gemeente waarin het project van de burger in hoofdzaak wordt uitgevoerd.¹⁸ Dat betekent onder meer dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om het in de Wro geregelde projectbesluit te verlenen,¹⁹ na invoering van de Wabo toekomt aan het college van B&W. Het in art. 2.4, eerste lid, Wabo neergelegde uitgangspunt, lijdt uitzondering in het geval het tweede tot en met het vijfde lid bepalen dat ofwel het college van gedeputeerde staten of de minister bevoegd is.²⁰ Daarnaast geldt ingevolge de eerste volzin van het vijfde lid dat het bevoegd gezag met betrekking tot een *geldende*²¹ omgevingsvergunning óók bevoegd is

15. Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, par. 7.4 en ook *Kamerstukken II* 29 383 (o.a. nr. 23 en 117). Het digitale loket is in ontwikkeling, maar wel al 'in de lucht' op www.omgevingsloket.nl. Het is ook bekend onder de namen LVO (Landelijke Voorziening Omgevingsloket) en OLO (Omgevingsloket Online); meer informatie op www.e-overheid.nl.

16. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 31 953, nr. 25 en *Kamerstukken I* 2009/10, 31 953, E.

17. Zie daarover nader paragraaf 4.2.

18. Bij een gefaseerde aanvraag geldt dat evenzeer; zie art. 2.5, tweede lid, Wabo.

19. Zie over het projectbesluit de bijdrage van H. Ploeger in dit tijdschrift.

20. Hoofdstuk 3 van het Bor regelt wanneer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn.

21. Zie daarover ook: F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvis Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 32.

te oordelen over de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een project op dezelfde plaats. Voorts heeft dat bevoegd gezag op grond van art. 5.2 Wabo ook tot taak om het toezicht en de handhaving ter hand te nemen. Aldus wordt het credo 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' tot uitdrukking gebracht.

Indien een vergunningplichtige activiteit dusdanig wijzigt dat voor bepaalde activiteiten een hoger bestuursorgaan bevoegd gezag zou zijn, dan wordt dat hogere bestuursorgaan het nieuwe bevoegde gezag voor alle activiteiten van het project. Zo kan een college van gedeputeerde staten bevoegd gezag worden voor een geheel project, inclusief de activiteiten waarvoor voorheen een vergunning vereist was van het college van B&W, zoals de bouw- en/of kapvergunning. Andersom kan het college van B&W een aanvraag moeten beoordelen voor (onder andere) een activiteit die op grond van een provinciale verordening vergunningplichtig is. Om het bevoegd gezag de gelegenheid te geven om bij de besluitvorming gebruik te maken van bij andere bestuursorganen opgebouwde relevante deskundigheid, is op een viertal manieren de betrokkenheid van andere bestuursorganen gewaarborgd in de art. 2.26 en 2.27 Wabo.

Ten eerste moet het bevoegd gezag op grond van art. 2.26, derde lid, Wabo de in het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangewezen bestuursorganen in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over de aanvraag of de ontwerpvergunning. Op grond van paragraaf 6.1 van het Bor is steeds het college van B&W van de gemeente waarin het project wordt uitgevoerd aangewezen als adviseur, mits het college niet het bevoegde gezag is.²² Het daadwerkelijk uitbrengen van een advies, waarvan dan alleen gemotiveerd afgeweken kan worden, is echter niet verplicht. Daarom is geregeld dat het bevoegd gezag op grond van het vierde lid van art. 2.26 Wabo een als adviseur aangewezen bestuursorgaan (facultatief) kan verzoeken om – doorgaans vanwege specifieke deskundigheid – advies uit te brengen over de bij de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften.²³ De derde vorm van betrokkenheid is geregeld in art. 2.26, eerste en tweede lid, Wabo. In geval van indirecte lozingen vanuit inrichtingen of mijnbouwwerken is het bevoegd gezag verplicht om het bestuursorgaan dat beheerder is van de waterkwaliteit in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. Anders dan het college van B&W wordt deze adviseur in de Wabo zelf aangewezen. Dat is noodzakelijk om de bijzondere bevoegdheden van deze adviseur te regelen. Het tweede lid van art. 2.26 Wabo bepaalt namelijk dat de waterkwaliteitsbeheerder *bindend* kan mededelen dat de vergunning moet worden geweigerd of dat bepaalde voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Als een dergelijke mededeling inderdaad wordt afgegeven, is afwijken door het bevoegd gezag niet mogelijk.

Tot slot creëert de Wabo een wel erg bijzondere vorm van betrokkenheid van andere bestuursorganen bij het verlenen van de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag. Het betreft de in art. 2.27 Wabo geregelde verklaring van geen bedenkingen (ook wel: vvgb). De Natuurbeschermingswet 1998 (hoofdstuk IX) en de Flora- en faunawet (afdeling 2A) bepalen, net als paragraaf 6.2 van het Bor voor een aantal gevallen, dat een omgevingsvergunning door het bevoegd gezag niet wordt verleend dan nadat een daartoe aangewezen bestuursorgaan toestemming heeft gegeven in de vorm van een dergelijke verklaring, eventueel onder mededeling van voorschriften die aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Zonder die verklaring geen omgevingsvergunning. Of een vvgb kan worden afgegeven, wordt beoordeeld aan de hand van het algemeen belang dat in wet of Bor is aangegeven. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen in afwijking van het bestemmingsplan' (projectbesluit Wro oud), niet door het college van B&W worden verleend dan nadat de gemeenteraad – op grond van het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening – een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.²⁴ Omdat het bevoegd gezag moet beschikken over een vvgb indien het de omgevingsvergunning wil verlenen, heeft het orgaan dat die verklaring moet afgeven eigenlijk een veto-recht met betrekking tot het aangevraagde project.

5. Eén voorbereidings- en één rechtsbeschermingsprocedure

De Wabo kent twee procedures ter voorbereiding van het verlenen van een omgevingsvergunning. Deze worden besproken in paragraaf 5.1. In paragraaf 5.2 is de vraag aan de orde op welke wijze en voor wie rechtsbescherming open staat tegen de verleende vergunning.

5.1. Voorbereiding van de omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning wordt op grond van overwegingen van complexiteit voorbereid door toepas-

-
- 22. In voorkomend geval moeten de welstandscommissie, de waterkwaliteitsbeheerder, de regionale brandweer, de Minister van OCW, de VROM-inspectie en het college van gedeputeerde staten in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen.
 - 23. Deze bepaling is mede op verzoek van de provincies opgenomen en is de basis voor afspraken tussen diverse bestuursorganen. Een veel gebruikt voorbeeld is dat gedeputeerde staten omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen moeten verlenen en daarvoor de (betaalde) deskundigheid van burgemeester en wethouders inhuren. Het bevoegd gezag blijft uiteraard verantwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning.
 - 24. Op deze wijze wordt de gemeenteraad 'gecompenseerd' voor het verlies van de bevoegdheid om het projectbesluit op grond van de Wro te verlenen. Net als die bevoegdheid kan de gemeenteraad de bevoegdheid om een vvgb af te geven, op grond van het Bor delegeren aan het college van B&W. In voorkomend geval is dan geen vvgb meer vereist omdat bevoegd gezag en vvgb-gezag dezelfde zijn.

sing van ofwel de in paragraaf 3.2 Wabo neergelegde *reguliere procedure* ofwel de in de daaropvolgende paragraaf geregelde *uitgebreide procedure*.

Standaardprocedure voor de minder complexe aanvragen is de reguliere procedure. Deze is van toepassing indien de uitgebreide procedure niet is voorgeschreven. De voorbereiding bestaat in belangrijke mate uit de toepassing van titel 4.1 Awb over het voorbereiden van beschikkingen. Aanvullend is een aantal zaken geregeld, onder meer dat de aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals dat op dit moment het geval is voor de bouwvergunning, moet worden gepubliceerd in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Anders dan nu voor de bouwvergunning, geldt datzelfde voor het publiceren van het feit dat de omgevingsvergunning bekend is gemaakt. Het memoreren waard zijn met name, naast de expliciet geregelde beslistermijn van acht weken en de mogelijkheid van verlenging met zes, de gevolgen van het niet tijdig beslissen door het bevoegd gezag als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Als sanctie voor het niet tijdig beslissen verklaart de Wabo in art. 3.9, derde en vierde lid, de sinds eind december 2009 in de Awb opgenomen paragraaf 4.1.3.3 ('Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen', de zogenaamde *Lex Silencio Positivo*) van toepassing. Dat betekent dat de aanvrager geacht wordt over de aangevraagde vergunning te beschikken indien het bestuur niet op tijd beslist.²⁵

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing indien dat in paragraaf 3.3 Wabo is geregeld. Dat is bijvoorbeeld het geval voor een omgevingsvergunning waarvoor voorafgaand aan 1 oktober 2010 nog een projectbesluit (Wro) of een milieuvergunning (Wm) voor moest worden verleend, maar ook in de gevallen waarin na die datum een verklaring van geen bedenkingen is vereist. Hoewel de procedure een iets uitgebreidere regeling kent, wordt toch vooral aansluiting gevonden bij de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit en de mogelijkheid om daartegen zienswijzen in te dienen, centraal staat. Anders dan art. 3:15 Awb voorschrijft, hebben niet alleen belanghebbenden de mogelijkheid zienswijzen in te dienen, maar heeft *een ieder* dat.²⁶ Het bevoegd gezag moet binnen 26 weken beslissen op de aanvraag en kan die termijn verlengen met zes weken. De sanctie voor het niet tijdig beslissen in deze procedure kan worden gevonden in paragraaf 4.1.3.2 Awb ('Dwangsom bij niet tijdig beslissen'). Dat betekent dat het bevoegd gezag gedurende 42 dagen per dag een in hoogte oplopende dwangsom verbeurt vanaf twee weken na de dag waarop de aanvrager het bestuur in gebreke heeft gesteld, tot een maximum van € 1260. Logischerwijs is de regeling van de *Lex Silencio Positivo* in deze situatie niet van toepassing.

Een aantal vragen kunnen rijzen over welke procedure voor welk soort omgevingsvergunning moet worden toegepast. Als hoofdregel geldt bijvoorbeeld dat in het geval van samenloop tussen activiteiten waarvoor geldt dat sommige de reguliere procedure en andere de uitgebreide procedure moeten doorlopen, de uitgebreide procedure van toepassing is. Een andere vraag is welke procedure voor een opgesplitste vergunning geldt. Voor een deelvergunning geldt de procedure die voor het aangevraagde deel is voorgeschreven. Wordt de vergunning echter in fasen aangevraagd, dan volgen beide fasebeschikkingen op grond van art. 2.5, tweede lid, Wabo de procedure die zou moeten worden gevolgd indien het gehele project in een keer zou zijn aangevraagd.²⁷

5.2. Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning

In aanvulling op de hoofdstukken 6 en 8 van de Awb geeft hoofdstuk 6 van de Wabo bijzondere regels over de inwerkingtreding van en de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de omgevingsvergunning. Zoals gebruikelijk in het bestuursrecht moet tegen een met de reguliere procedure voorbereid besluit eerst bezwaar worden gemaakt bij het bevoegd gezag. Tegen het besluit op bezwaar en tegen de met de uitgebreide procedure voorbereide omgevingsvergunning staat beroep open bij de rechtbank, sector bestuursrecht, en vervolgens hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).²⁸ Voor het oprichten van een inrichting die onder de Wabo vergunningplichtig zal zijn (milieuvergunning Wm oud), is het beroep in twee instanties nieuw. Het was de bedoeling dat de Wabo ook aan de bestuursrechtelijke procedure een nieuw element zou toevoegen. Dat betreft de zogenaamde *bestuurlijke lus*, waarbij het bestuurorgaan van de rechter de gelegenheid krijgt om het bestreden besluit gedurende de procedure te verbeteren omdat het de rechterlijke toets niet op alle punten zou kunnen doorstaan. Dat element heeft echter een algemene plaats gekregen in afdeling 8.2.2a Awb ('Bestuurlijke lus').²⁹

25. De werking van de omgevingsvergunning wordt – anders dan in de Awb is geregeld – opgeschort tot na afloop van de bezwaartermijn (zes weken na de bekendmaking) of, indien bezwaar is gemaakt, nadat daarop is beslist, zie art. 6.1 Wabo.

26. Dit is overeenkomstig het wetsvoorstel, maar de Tweede Kamer had dat bij amendement gewijzigd zodat enkel belanghebbenden zienswijzen zouden mogen indienen (*Kamerstukken II* 2007/08, 30 844, nr. 16). Bij de Invoeringswet Wabo is dat, na voorlichting door de Raad van State over met name de invloed van het Verdrag van Aarhus, teruggedraaid (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 2, p. 8) en door de Tweede Kamer aanvaard.

27. De beslistermijn kan dan echter wel anders zijn ingevolge art. 2.5, lid 3, Wabo.

28. Rechtsbescherming tegen de gefaseerd verleende vergunning is ingewikkeld geregeld, zie in het bijzonder art. 6.3 Wabo.

29. Zie over de verhouding Awb-Wabo K.J. de Graaf, 'De verhouding Awb-Wabo beoordeeld', *NTB* 2010/7, p. 181 e.v.

Een veelbesproken relevante vraag is wie rechtsbescherming kan zoeken tegen een omgevingsvergunning.³⁰ Het antwoord is helder: belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb. Het probleem is dat de kring van belanghebbenden verschilde per in de Wabo geïntegreerde toestemming. Zo zijn belanghebbend bij een milieuvergunning de eigenaren of bewoners van percelen waarop de milieugevolgen van de vergunde inrichting kunnen worden ondervonden. Bij de bouwvergunning wordt het belanghebbende-criterium anders ingevuld, namelijk door – kort gezegd – het nabijheids- en zichtcriterium. Wie moet nu worden beschouwd als belanghebbende bij een omgevingsvergunning die activiteiten toestaat waarvoor tot op heden verschillende kringen van belanghebbenden bestonden? En mag diegene over alle aspecten van die vergunning klagen? Het meest realistische antwoord luidt dat iemand belanghebbend kan zijn op grond van een van de (oude) toetsingskaders die een rol hebben gespeeld bij de verlening van een bepaalde omgevingsvergunning. Die belanghebbende kan vervolgens over alle aspecten van de omgevingsvergunning klagen.³¹

6. Eén handhavend bestuursorgaan

Indien u de invoering van de omgevingsvergunning al indrukwekkend acht, dan geldt dat vast en zeker voor de uitgebreide regeling betreffende de bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 van de Wabo. Het is niet goed mogelijk om in het bestek van deze bijdrage al de effecten van dat hoofdstuk uit te doeken te doen. Professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, coördinatie tussen de vele verschillende overheidsinstanties en afstemming tussen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden staan al jaren hoog op de politieke agenda. Uit recente rapporten van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (Cie. Oosting) en de Commissie herziening handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie. Mans)³² komen diverse verbeterpunten naar voren.³³ De discussie over die rapporten in het kader van de invoering van de Wabo culmineerde in een ‘package deal’ tussen IPO, VNG en het Rijk, waarin voor een aantal hete hangijzers – over de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten, over het vanaf 2012 in werking hebben van regionale uitvoeringsdiensten met een basistakenpakket en een werkgebied dat zoveel mogelijk samenvalt met de veiligheids- en politieregio’s, maar ook over het terugschroeven van het interbestuurlijk toezicht – keuzes zijn gemaakt.³⁴ In deze bijdrage wordt slechts ingegaan op hoofdstuk 5 van de Wabo.

Allereerst is van belang dat hoofdstuk 5 een ruimer bereik heeft dan de Wabo en de omgevingsvergunning zelf. Het kan namelijk ook van toepassing zijn op het bij of krachtens dertien andere, expliciet in art. 5.1 Wabo genoemde wetten, mits dat in die wetten is geregeld. Bij het opstellen van de regeling voor het toezicht op de naleving en het interbestuurlijk toezicht in de Wabo, is in belangrijke mate gekeken

naar de bestaande regeling in hoofdstuk 18 Wm,³⁵ welke ook al min of meer navolging had gevonden in de Won.w. en de Wro. De Wabo regelt dat het voor het verlenen van de omgevingsvergunning bevoegde gezag ook het bevoegde gezag is om handhavend op te treden (zie art. 5.2 Wabo).³⁶ Gaat het om niet-omgevingsvergunningsplichtige activiteiten waarop wel hoofdstuk 5 Wabo van toepassing is, dan wordt het bevoegd gezag aangewezen in de in art. 5.1 Wabo genoemde wetten. Het bevoegde gezag kan handhavend optreden door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, voor welke herstelsancties de Wabo – in aanvulling op de regeling in de Awb – enkele normen bevat (par. 5.4 Wabo). De Wabo kent het gezag niet de bevoegdheid toe om een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder,³⁷ maar regelt in paragraaf 5.4 Wabo wel het doorgaans als reparatoir aan te merken intrekken van een begunstigende vergunning.

Wil het bevoegd gezag handhavend optreden, dan moet geconstateerd worden dat sprake is van een overtreding. Het is ook onder de Wabo goed mogelijk dat een bedrijf met verschillende toezichthoudende ambtenaren wordt geconfronteerd, aangezien alle bij de omgevingsvergunning betrokken overheidslichamen, zoals de adviserende en de tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen bevoegde bestuursorganen, toezichthouders kunnen aanwijzen (art. 5.10 Wabo). Een belangrijke taak van het bevoegd gezag is daarom ook het coördineren van

30. Zie voor een recent overzicht van de besprekingen B.J. huer, B.J. van Ettehoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 99 e.v.
31. Wel moet bedacht worden dat art. 6:13 Awb de mogelijkheden om in een latere procedure een ander onderdeel van de omgevingsvergunning aan te vechten, aanzienlijk kan beperken.
32. De rapporten ‘Van specifiek naar generiek’ en ‘De tijd is rijp’ zijn te downloaden op www.postbus51.nl. De reacties van het kabinet zijn te vinden in respectievelijk *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 61 en *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 XI, A.
33. Zie voor een overzicht A.B. Blomberg, ‘Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht’, *TO* 2008/4, p. 125 e.v. Zie ook *TO* 2009/3, in het bijzonder ook G.A. Biezeveld, ‘Regionale omgevingsdiensten: meerwaarde vanuit strafrechtelijk perspectief’, *TO* 2009/3, p. 107 e.v.
34. Zie *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L (Nader kabinetsstandpunt eindbeeld Mans/Wabo/Oosting). Zie daarover ook A.G.A. Nijmeijer, ‘Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een package deal’ naar kwaliteitseisen voor regionale uitvoeringsdiensten?, *NTB* 2010, 10, p. 51-57.
35. Vooral relevant is de zogenaamde Wet handhavingssstructuur (Stb. 2005, 428) en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Stb. 2005, 493).
36. Op de een-bevoegd-gezag-voor-de-handhaving-gedachte bestaan wel uitzonderingen, zie daarover F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 100.
37. Het bevoegd gezag krijgt vanaf 2012 in elk geval de mogelijkheid om een zogenaamde bestuurlijke strafbeschikking (op grond van art. 257ba Sv) op te leggen.

het toezicht op de naleving van de omgevingsrechtelijke normen, zodat de 'overlast' voor bedrijven beperkt blijft.

De op vele gebieden in het omgevingsrecht gewenste professionalisering van de handhaving komt tot uitdrukking in de op grond van art. 5.3, tweede lid, Wabo in paragraaf 7 van het Bor en in paragraaf 10 van het Mor opgenomen, en uit het milieurecht bekende, kwaliteitscriteria voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van handhavingsbevoegdheden. Deze criteria verplichten tot het hebben van een handhavingsbeleid (prioriteiten, doelen en strategieën gebaseerd op een risico-analyse), een (jaarlijks) uitvoeringsprogramma, een capabele uitvoeringsorganisatie en het monitoren van de voortgang van de handhaving. In alle gevallen is afstemming en informatie-uitwisseling met partners, inclusief het Openbaar Ministerie, aangewezen. Ook uit het milieurecht afkomstig is de zorgplicht van het provinciaal bestuur, en van de minister in gevallen van bovenprovinciaal belang, voor de coördinatie van de doelmatige uitvoering van de handhaving. Deze zorgplicht wordt bovendien gecompleteerd met enkele (aanwijzings-) bevoegdheden om in te grijpen in het belang van een doelmatige handhaving (zie art. 5.4 t/m 5.9 Wabo). De meest ingrijpende aanwijzing is die waarin bestuursorganen verplicht worden om een zogenaamde gemeenschappelijke regeling te treffen waarin moet worden samengewerkt teneinde doelmatige handhaving te bewerkstelligen.

7. Afronding

In het bovenstaande is geschetst op welke wijze de wetgever met de Wabo heeft gekozen voor de invoering van een brede vergunning voor plaatsgebonden projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, en een systeem van handhaving voor het omgevingsrecht. Als streefdatum voor de invoering van deze Wabo gold eerst 1 januari 2007. Voorafgaand aan, maar ook nog lang na die datum uitte menig overheidsambtenaar onbeschroomd dat hij meende dat de Wabo het nooit tot wet zou schoppen. Die geluiden zijn verstomd. De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Omdat voor deze gigantische wetgevingsoperatie tijd en moeite niet zijn gespaard, wordt de Wabo ook wel gezien als het paradepaardje of de kroonjuwelen van VROM. De voordelen van de Wabo zijn evident en blijken grotendeels uit de doelstelling van de één-loket-gedachte. Zijn er belangrijke kritiekpunten en hete hangijzers?

Dat strijd zou bestaan met de Grondwet omdat gemeentelijke en provinciale vergunningstelsels verplicht moeten integreren in de omgevingsvergunning is door de regering weerlegd.³⁸ Veel gehoorde kritiek is echter dat de Wabo ingewikkeld is en daarvoor voor zowel bestuur als burger lastig hanteerbaar. De aanvrager wordt geconfronteerd met de (grotere) verantwoordelijkheid om aan alle wette-

lijke indieningsvereisten te voldoen en het bestuur met een lastig uitvoerbare wet. Belangrijkste kritiekpunt is echter gelegen in de vraag of met de Wabo niet met een kanon op een mug van een probleem wordt geschoten. Het betreft een mug van een probleem omdat in slechts 15% van de aanvragen sprake lijkt van een complexe aanvraag waarbij een burger meerdere vergunningsplichtige activiteiten wil ontplooiën.³⁹ Voor dat probleem bestaan wellicht ook minder verstrekkende oplossingen, zoals de toepassing van afdeling 3.5 Awb over samenhangende besluiten, afdeling 3.6 Wro over coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid of verschillende vormen van meer (informele) afstemming tussen bestuursorganen over vergunningverlening en procedures. De Wabo lijkt een prachtoplossing te bevatten voor de meer complexe projecten, maar juist in die gevallen zal de burger er naar verwachting, vanwege de onzekerheid over de vergunningverlening en de aan een complexe aanvraag verbonden kosten, voor kiezen de vergunning voor zijn project in delen en/of in fasen aan te vragen. Het is dus voor sommigen de vraag of de Wabo niet een grote cosmetische operatie is om de één-loket-gedachte er door te drukken. De met de uitvoering van de Wabo gemoeide bestuurlijk kosten en de bureaucratische afspraken die daarvoor tussen vele bestuursorganen moeten worden gemaakt, lijken de winst van de Wabo nog verder te relativiseren. Toch blijft overeind dat als de Wabo er eenmaal is en bestuursorganen ooit in staat mochten blijken de coördinatie achter het ene loket aan te kunnen binnen de wettelijke termijnen, voordelen voor de burger groot kunnen zijn. De parlementaire geschiedenis laat zien dat de betrokken overheidsinstanties over diverse hete hangijzers – zoals de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente, een landelijke ICT-voorziening, de aan de invoering van de Wabo gerelateerd en min of meer verplichte regionale uitvoeringsdiensten, werkbare kwaliteitscriteria voor de handhaving en voldoende landelijke ondersteuning bij de uitvoering van de Wabo – soms na stevige onderhandelingen, tot afspraken zijn gekomen. De toekomst zal uitwijzen of het ideaalbeeld van een dienstverlenende overheid, die de burger centraal stelt, door invoering van de Wabo een stapje dichterbij is gekomen.

38. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, D en G.

39. Zie E. W. ten Heuw, 'De Wabo vanuit gemeentelijk perspectief', *TO* 2006, 126; F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo* (preadvies Vereniging voor Bouwrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 133.